

Commissioni riunite

V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)

**Attività conoscitiva
per l'esame dei documenti di bilancio
per il periodo 2007-2009**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Mario Draghi

Camera dei Deputati

12 ottobre 2006

Raggiungere il risanamento della finanza pubblica senza sacrificare la crescita: questo il difficile obiettivo della Legge Finanziaria.

La manovra di bilancio per il 2007 mira a ridurre il disavanzo sotto il 3 per cento del PIL e a porre il debito di nuovo su un sentiero di discesa. È importante cogliere l'opportunità offerta dalla fase di ripresa ciclica dell'attività economica. Lo sforzo di risanamento limiterà gli interventi da attuare negli anni successivi e condurrà a risparmi nella spesa per interessi.

Si avvia una graduale riforma della finanza decentrata. Dovrebbe farvi seguito nel 2007 il completamento della riforma previdenziale. L'intervento sul trattamento di fine rapporto determina oneri futuri a carico del bilancio pubblico; non deve essere di ostacolo allo sviluppo della previdenza complementare.

La riduzione del cuneo fiscale e gli investimenti in infrastrutture daranno un contributo al rilancio della crescita. Occorre evitare che l'ampio ricorso a misure di incremento del prelievo influisca negativamente sugli incentivi e sulle aspettative degli operatori economici.

In prospettiva, il contenimento della spesa corrente al netto degli interessi attraverso riforme strutturali della spesa e un sistematico ripensamento delle dimensioni ottimali di tutte le voci del bilancio pubblico saranno essenziali per rendere durevole il consolidamento dei conti pubblici e ridurre la pressione fiscale.

1. La situazione dei conti pubblici

I risultati degli ultimi anni. – **Nel periodo successivo all'introduzione della moneta unica la situazione dei conti pubblici è andata gradualmente peggiorando.** L'avanzo primario è sceso dal 6,6 per cento del PIL del 1997 al 3,2 per cento del 2001, allo 0,5 del 2005.

L'indebitamento netto – calcolato secondo il criterio della competenza economica – ha superato, nel 2001 e di nuovo dal 2003, la soglia del 3 per cento fissata dal Trattato di Maastricht. Nel 2005 è salito al 4,1 per cento del PIL.

Il fabbisogno finanziario delle Amministrazioni pubbliche, escludendo le dismissioni mobiliari e le altre operazioni di carattere temporaneo, nel periodo 2003-05 è stato pari in media a circa il 6 per cento del PIL.

Nel 2005 il debito pubblico in rapporto al PIL è tornato ad aumentare, raggiungendo il 106,6 per cento. In assenza di operazioni di riduzione degli attivi patrimoniali e di ristrutturazione del passivo, avrebbe ripreso a salire già nel 2001.

L'ampliarsi dello squilibrio nei conti pubblici riflette essenzialmente il divario tra la sostenuta crescita della spesa corrente al netto degli interessi e la modesta espansione del PIL. Tra il 1998 e il 2005, a fronte di un aumento medio annuo del PIL pari all'1,3 per cento, la spesa primaria corrente è aumentata in termini reali del 2,3.

Nello stesso periodo, in Germania – economia caratterizzata, come quella italiana, da un contenuto tasso di crescita (1,4 per cento) – la spesa primaria corrente è aumentata dello 0,5 per cento. Negli altri paesi dell'area dell'euro, sia il PIL sia la spesa sono cresciuti in media del 2,8 per cento all'anno.

Le stime per il 2006. – **Nel corso del 2006 le valutazioni relative ai conti pubblici sono state modificate più volte, con revisioni al rialzo delle entrate e, in misura lievemente inferiore, delle spese.**

In aprile, la **Relazione trimestrale di cassa** (Rtc) indicava un disavanzo tendenziale pari al 3,8 per cento del PIL.

A giugno la Commissione incaricata dal Ministro dell'Economia e delle finanze rivedeva al rialzo sia le valutazioni delle spese sia quelle delle entrate e portava la stima del disavanzo tendenziale al 4,1 per cento, segnalando inoltre rischi di debordo connessi con alcune categorie di spesa.

Alla fine di giugno il Governo approvava una **manovra correttiva** con effetti di riduzione del disavanzo valutati a regime in 0,5 punti percentuali del PIL.

Nell'anno in corso le risorse reperite, 0,3 punti percentuali, sono state destinate a finanziare maggiori spese, prevalentemente per opere stradali e ferroviarie, per 0,2 punti, e a ridurre l'indebitamento netto per 0,1 punti.

Il **Documento di programmazione economico-finanziaria** (DPEF) dello scorso luglio accresceva le stime delle spese e delle entrate e indicava un disavanzo pari al 4,0 per cento del PIL.

Alla fine di settembre la Relazione previsionale e programmatica (RPP) ha valutato l'indebitamento netto per il 2006 nel 4,8 per cento del PIL. La stima include gli effetti della recente **sentenza della Corte di giustizia europea**, che ha dichiarato incompatibili con l'ordinamento comunitario le limitazioni alla detraibilità dell'IVA connessa con le spese per autoveicoli aziendali. Escludendo tali effetti, l'indebitamento netto sarebbe **pari al 3,6 per cento del PIL**. La nuova stima tiene conto della **prosecuzione del favorevole andamento del gettito fiscale**.

Secondo la RPP, la sentenza comporta nell'anno in corso un minor gettito di competenza pari a 5,2 miliardi (0,4 per cento del PIL) e oneri per rimborsi ai contribuenti con riferimento agli anni 2003-05 per 13,4 miliardi (0,9 per cento del PIL). Anche i rimborsi per gli anni precedenti sono inclusi nei conti del 2006; ciò riflette il momento in cui si perfeziona il diritto al rimborso, secondo il criterio della competenza economica adottato nei conti nazionali, e non quello dell'erogazione del rimborso.

Al netto degli effetti della sentenza sull'IVA, le stime per le entrate sono state innalzate rispetto al DPEF di luglio di circa 7 miliardi (0,5 per cento del PIL), di cui 0,5 miliardi direttamente attribuibili all'innalzamento della crescita attesa dell'economia dall'1,5 all'1,6 per cento.

Nell'analisi che segue, riguardante le entrate e le spese, si fa riferimento a dati al netto degli effetti della sentenza appena menzionata.

L'andamento delle entrate e delle spese. – **Nel 2006 si è registrata una forte e in parte inattesa crescita del gettito fiscale. Le attuali stime delle entrate per l'anno in corso** sono superiori di 18,5 miliardi rispetto alla Rtc di aprile; l'aumento è pari all'1,3 per cento del PIL, di cui quasi 0,3 punti ascrivibili alle misure estive. **L'incidenza delle entrate sul PIL aumenterebbe di 1,1 punti rispetto al 2005** (al 45,5 per cento).

La revisione delle stime per le entrate rispetto alla Rtc, oltre che alle misure estive, è attribuibile per circa 0,2 punti al miglioramento del quadro macroeconomico e, per circa 0,3 punti, al gettito superiore alle attese delle imposte una tantum introdotte o prorogate con la manovra di bilancio per il 2006.

Anche se l'incidenza delle entrate sul prodotto è in Italia sostanzialmente in linea con quella degli altri paesi dell'area dell'euro, l'Italia ha aliquote legali tra le più elevate: il prelievo del fisco sul lavoro raggiunge il 45,4 per cento, a fronte del 42,1 che si registra in media negli altri paesi dell'area; raggiunge il 47,6 se si tiene conto anche dell'IRAP. Sui profitti delle imprese gravano l'Ires, con un'aliquota del 33 per cento, ormai tra le più alte in Europa, e l'IRAP. L'ampia dimensione delle attività irregolari, valutate dall'Istat in circa il 15 per cento del PIL, rende in Italia gli oneri gravanti sui contribuenti che ottemperano pienamente agli obblighi fiscali significativamente maggiori che nel resto d'Europa.

Parte dell'incremento del gettito deriva da maggiori entrate di natura temporanea, in larga misura connesse con provvedimenti inclusi nella manovra di bilancio per il 2006. Nel complesso la componente temporanea delle entrate di quest'anno è valutabile in almeno 8 miliardi (0,6 per cento del PIL).

Circa 6 miliardi derivano da imposte sostitutive una tantum, riguardanti soprattutto la rivalutazione di cespiti aziendali; la parte rimanente deriva da incrementi di gettito temporanei che hanno riguardato alcuni tributi ordinari (imposta sostitutiva sui buoni postali rimborsati, automatismi dell'autotassazione con riferimento al gettito dell'Ires). Va inoltre osservato che il gettito di alcuni tributi e contributi ordinari è risultato finora superiore a quello coerente con gli andamenti delle variabili macroeconomiche rilevanti; al momento, vi è incertezza in merito alla natura permanente o transitoria di queste maggiori entrate.

Come nel caso delle entrate, anche le attuali stime delle spese sono ampiamente superiori alle valutazioni della Rtc di aprile. La differenza è di 15 miliardi, l'1,0 per cento del PIL, di cui quasi 0,2 punti ascrivibili alla manovra estiva. Una parte rilevante della revisione ha riguardato le spese in conto capitale.

Il debito e il fabbisogno. – La RPP prevede che nel 2006 il rapporto tra debito e prodotto salga dal 106,6 al 107,6 per cento del PIL; tale stima include esborsi o accantonamenti per 0,8 punti relativi a rimborsi connessi con la sentenza sulla detraibilità dell'IVA.

Ad agosto il debito delle Amministrazioni pubbliche ha raggiunto 1.599,3 miliardi; ad agosto e a dicembre del 2005 esso era pari, rispettivamente a 1.532,0 miliardi e a 1.510,8 miliardi.

Gli andamenti fin qui registrati dal fabbisogno finanziario appaiono sostanzialmente coerenti con le previsioni del Governo per l'indebitamento netto. Nei primi otto mesi, in base a dati provvisori e in parte stimati, il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, al netto delle dismissioni mobiliari, è stato pari a 50,8 miliardi; si è ridotto di 13 miliardi rispetto al livello registrato nel corrispondente periodo dello scorso anno. A fine anno, l'incidenza sul PIL del fabbisogno dovrebbe risultare di poco superiore al 4 per cento, al netto di eventuali rimborsi derivanti dalla sentenza sull'IVA.

Lo scorso anno il divario tra fabbisogno e indebitamento netto era stato pari all'1,2 per cento del prodotto; quest'anno, escludendo l'impatto dei rimborsi relativi all'IVA, il divario dovrebbe più che dimezzarsi. Al riguardo, nel primo trimestre il saldo delle partite finanziarie è migliorato di 3,4 miliardi rispetto allo stesso periodo del 2005.

2. Stime tendenziali e obiettivi per il 2007 e per gli anni successivi

Nei documenti presentati alla fine di settembre, contestualmente alla manovra di bilancio, non viene fornito un conto tendenziale aggiornato di finanza pubblica per il 2007. Si rileva soltanto che il maggior gettito emerso per il 2006 e il miglioramento delle prospettive di crescita consentono di rivedere al rialzo per circa 5 miliardi l'andamento delle entrate nel 2007, rispetto al DPEF di luglio. **La stima di indebitamento netto tendenziale nel 2007 è stata portata a circa il 3,8 per cento del PIL, dal 4,1 indicato nel DPEF.**

Con il decreto legge collegato alla finanziaria il Governo ha disposto misure volte a compensare dal 2007 l'impatto sulle entrate della sentenza della Corte di giustizia europea in materia di detraibilità dell'IVA.

Nel conto tendenziale per il 2007 incluso nel DPEF dello scorso luglio le spese primarie correnti e in conto capitale, in rapporto al prodotto, si riducevano rispettivamente di 0,5 e 0,1 punti; gli oneri per interessi aumentavano di 0,2 punti. Le entrate diminuivano di 0,3 punti.

La disponibilità di un conto aggiornato degli andamenti tendenziali delle Amministrazioni pubbliche per il 2007, in cui siano evidenziate le principali componenti delle entrate e delle spese, appare essenziale per una valutazione corretta della manovra di bilancio, soprattutto dal lato della spesa.

Il Governo ha confermato l'obiettivo per l'indebitamento netto del 2007, pari al 2,8 per cento del PIL; l'avanzo primario dovrebbe salire al 2,0 per cento del PIL. È stata inoltre rivista al ribasso, dal 107,5 al 106,9 per cento, la stima del rapporto tra debito e prodotto per il 2007; tale risultato sembra richiedere dismissioni di attività finanziarie per importi significativi.

La revisione del tendenziale ha consentito di portare dall'1,3 all'1,0 per cento del PIL l'entità della manovra necessaria per conseguire l'obiettivo. Tenendo conto anche degli interventi della scorsa estate, valutati in circa mezzo punto percentuale del prodotto, **la correzione complessiva per il 2007 è pari a 1,5 punti.**

Per gli anni successivi la riduzione programmata dell'indebitamento netto è lievemente più accentuata; per il 2011 si indica un avanzo dello 0,1 per cento del prodotto. Il leggero miglioramento degli obiettivi riflette minori spese per interessi, in parte compensate da un miglioramento più modesto del saldo primario.

Nel quadro programmatico delineato dalla Nota di aggiornamento, l'incidenza del debito sul prodotto si riduce in misura lievemente più accentuata anche negli anni successivi e scende al di sotto del 100 per cento nel 2010, con un anno di anticipo rispetto al DPEF di luglio.

Nei documenti presentati dal Governo, come negli anni precedenti, non si forniscono valutazioni per i livelli attesi delle entrate e delle spese.

3. La manovra di bilancio

La manovra di bilancio delineata lo scorso settembre (comprendente il disegno di legge finanziaria, il decreto legge a essa collegato e le deleghe proposte in materia di tassazione) **mira a reperire risorse per 33,5 miliardi, destinate per 14,3 miliardi alla riduzione del disavanzo e per 19,2 miliardi a interventi per lo sviluppo e per altre finalità, incluso l'alleggerimento del carico fiscale per i cittadini**

meno abbienti e con figli. Negli ultimi giorni sono state apportate alcune modifiche alle valutazioni, di cui il Ministro dell'Economia ha tenuto conto nella sua audizione, ma che non si è in grado di recepire pienamente in questa sede. L'analisi qui presentata si basa sulle relazioni tecniche allegate al disegno di legge finanziaria e al decreto legge collegato.

Nel complesso, la prevista riduzione di 14,3 miliardi del disavanzo è realizzata mediante aumenti netti delle entrate per 16,7 miliardi, a fronte di aumenti netti delle spese per 2,4 miliardi. Questa ripartizione assume, in linea con le valutazioni ufficiali, che gli interventi nel comparto sanitario e quelli connessi con la modifica del Patto di stabilità interno si traducano interamente in minori spese. **Poiché Regioni ed Enti locali potranno utilizzare anche i margini di autonomia impositiva loro riconosciuti per conseguire gli obiettivi della manovra, eventuali maggiori spese e maggiori entrate andranno a sommarsi ai predetti valori.**

La ripartizione tra entrate e spese degli interventi può essere presentata con diverse modalità; in questa sede si fa riferimento ai criteri della contabilità nazionale.

Nella manovra viene conteggiato l'effetto netto sulle entrate (0,1 miliardi) della sentenza della Corte di giustizia europea in materia di detraibilità dell'IVA e delle misure, contenute nel decreto legge collegato, volte a compensarne le conseguenze sul gettito.

3.1 *Le spese*

La manovra comprende interventi di aumento della spesa valutati in 13,9 miliardi, di cui 4,3 riguardano erogazioni in conto capitale.

Le misure includono gli stanziamenti per il rinnovo dei contratti di lavoro del pubblico impiego (1,1 miliardi), l'incremento degli assegni familiari e del sussidio di disoccupazione (rispettivamente 1,4 e 0,3 miliardi), trasferimenti a imprese pubbliche in conto capitale e in conto corrente (rispettivamente 0,7 e 2,4 miliardi, questi ultimi esclusivamente rivolti alle Ferrovie dello Stato), le dotazioni di alcuni fondi a disposizione dei vari ministeri (in particolare, 1 miliardo di euro è destinato al Fondo per il finanziamento delle missioni di pace), e numerosi altri interventi di minore entità.

Gli interventi in riduzione della spesa sono valutati in circa 11,5 miliardi. Essi riguardano per 4,2 miliardi l'Amministrazione centrale, per 4,4 miliardi la finanza decentrata e per 3,0 il comparto della sanità.

I risparmi riguardanti l'Amministrazione centrale derivano dalla limitazione delle risorse disponibili per consumi intermedi, trasferimenti correnti e spese in conto capitale (3,6 miliardi), da interventi specifici per il pubblico impiego (0,4 miliardi) e dalla razionalizzazione delle strutture amministrative pubbliche (0,2 miliardi).

La manovra per il 2007 riduce la possibilità di utilizzare lavoratori parasubordinati o con contratto a tempo determinato nelle Amministrazioni pubbliche. Per il biennio 2008-09 stabilisce che il numero di assunzioni non superi di un quinto quello delle cessazioni dal lavoro. L'ultima finanziaria, che stabiliva il blocco totale del turnover, prevedeva per alcuni settori vincoli meno stringenti.

Nel comparto della scuola vengono modificati i parametri per la formazione delle classi, al fine di innalzare il numero medio di studenti per classe da 20,6 a 21 già a partire dall'anno scolastico 2007-08. Le misure sono volte principalmente a rendere più efficiente l'utilizzo del personale senza pregiudicare la qualità dei servizi; i risparmi di spesa entreranno a regime nel 2008.

L'innalzamento del numero medio di studenti per classe, se effettuato attraverso la riorganizzazione e l'aggregazione degli istituti scolastici, può consentire di sfruttare pienamente le risorse del sistema senza incidere sulla qualità del servizio e senza modificare l'attuale numero di docenti per classe. In Italia il rapporto tra studenti e insegnanti è pari a circa 9,8 (tale valore sale solo di poco se si escludono dal computo gli insegnanti di sostegno, una figura tipica dell'ordinamento scolastico del nostro Paese); negli altri paesi dell'OCSE il rapporto è in media pari a 16,9 nella scuola primaria e a 13,3 in quella secondaria. La qualità dell'insegnamento sembra dipendere meno dal numero degli insegnanti e più dalla loro motivazione.

Nell'ambito degli **interventi di razionalizzazione**, viene ridotto il numero degli uffici centrali e periferici dei ministeri, si riduce il numero degli enti pubblici, si sposta a diretto contatto con l'utente una parte del personale ora impegnato in funzioni di supporto. Questa azione dovrebbe fornire risparmi di spesa crescenti nel tempo, consentendo di ridurre il costo sostenuto dai cittadini per l'apparato pubblico; è importante che il processo di razionalizzazione continui e si estenda a tutte le amministrazioni centrali e previdenziali.

3.2 *La finanza decentrata e la sanità*

Circa il 60 per cento delle misure di contenimento della spesa riguarda gli enti decentrati e il comparto sanitario. **Gli interventi sono volti a coinvolgere tutti i livelli di governo nel perseguimento degli obiettivi fissati per il complesso delle Amministrazioni pubbliche nel rispetto dell'autonomia loro riconosciuta.** Perno di

questa azione sono la ridefinizione delle regole del Patto di stabilità interno, che sposta l'enfasi dal controllo della spesa al rispetto di un vincolo sul saldo di bilancio, e l'ampliamento dei margini di autonomia impositiva degli enti decentrati.

Le nuove norme previste per il Patto di stabilità interno fissano per gli Enti locali l'obiettivo di un saldo di bilancio migliore di quello registrato in media nel triennio 2003-05, al netto dei trasferimenti dallo Stato e di alcune spese in conto capitale. L'entità del miglioramento richiesto è più significativa per gli enti che nel triennio di riferimento hanno registrato maggiori spese correnti e maggiori disavanzi. Per le Regioni si introduce in via sperimentale una regola sul saldo di bilancio. In attesa degli esiti di tale sperimentazione, si prevede che nel 2007 le uscite delle Regioni a statuto ordinario, al netto della spesa sanitaria e delle spese relative alla concessione di crediti, non possano essere superiori a quelle del 2005 diminuite dell'1,8 per cento. I vincoli alla spesa delle Regioni a statuto speciale sono concordati con il Ministero dell'Economia e delle finanze; in caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le Regioni a statuto ordinario.

Il disegno di legge finanziaria rende più vincolanti le disposizioni vigenti in materia di ricorso al **debito degli enti decentrati**. Negli ultimi anni l'incidenza del debito delle Amministrazioni locali sul PIL è cresciuta in misura significativa, passando dal 5,3 per cento del PIL del 2003 al 6,3 per cento del 2005. **Va attentamente monitorata anche la formazione di debiti con fornitori**. Negli ultimi anni tali debiti sono stati oggetto di cartolarizzazioni; lo scorso ottobre la valutazione del debito pubblico è stata significativamente accresciuta per tener conto di tali operazioni.

Lo scorso 1° ottobre, in occasione della notifica dei dati di finanza pubblica alla Commissione europea, il debito delle Amministrazioni pubbliche è stato rivisto in seguito alla riclassificazione delle cartolarizzazioni di crediti commerciali nei confronti di enti del settore sanitario; la revisione è stata effettuata sulla base degli approfondimenti metodologici che hanno avuto luogo negli scorsi mesi e del parere espresso dall'Eurostat nel settembre 2006. Rispetto ai dati precedentemente diffusi, le modifiche hanno comportato un aumento del debito pari a 2,7 miliardi nel 2005. La consistenza delle passività connesse con le operazioni riclassificate era pari a 5,3 miliardi alla fine dell'agosto scorso.

La legge finanziaria amplia i margini di manovra dei Comuni sull'aliquota dell'addizionale all'Irpef e li autorizza a istituire un'imposta di scopo e un contributo di soggiorno, pur prevedendo per questi ultimi un vincolo di destinazione. Non viene prorogata la sospensione degli aumenti delle addizionali all'Irpef e delle maggiorazioni alle aliquote dell'IRAP. Per tutti gli enti decentrati, nel caso di mancato conseguimento degli obiettivi fissati dal Patto, sono previsti meccanismi di correzione automatica mediante aumenti delle aliquote di alcuni tributi.

Le norme volte al **contenimento della spesa del Servizio sanitario nazionale** si inseriscono nel contesto definito dal Patto per la salute, sottoscritto dallo Stato e dalle Regioni nel settembre scorso. Le misure mirano a stabilizzare in termini nominali la spesa sanitaria nel 2007, poco al di sotto di 102 miliardi. La crescita delle erogazioni nel biennio successivo sarebbe contenuta intorno al 3,0 per cento annuo. Gli interventi comprendono la diffusione delle forme di compartecipazione alla spesa, riduzioni del prezzo dei farmaci e – in linea con quanto stabilito nella manovra di bilancio per il 2006 – aumenti automatici dell'addizionale regionale all'Irpef e delle maggiorazioni dell'IRAP.

Parte del contenimento della spesa (0,9 miliardi) verrebbe assicurato da meccanismi che responsabilizzano le Regioni; in particolare, viene prorogata la norma che stabilisce l'aumento automatico delle aliquote dell'addizionale regionale all'Irpef e delle maggiorazioni delle aliquote dell'IRAP qualora una Regione presenti nel comparto sanitario un disavanzo superiore a determinati parametri. Viene istituito un fondo transitorio di sostegno alle Regioni in disavanzo che, dopo aver adottato l'innalzamento delle aliquote, sottoscrivano un accordo con il Governo che comprenda un piano di rientro. Viene inoltre prorogato lo sconto imposto ai produttori sul prezzo dei farmaci a carico del SSN, con un impatto riduttivo sulla spesa di circa 0,8 miliardi. Vengono introdotte forme di compartecipazione alla spesa, in particolare per le visite specialistiche ambulatoriali e per gli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero (0,8 miliardi), mantenendo l'esenzione solo per alcune categorie di utenti.

Nell'ultimo decennio il tasso di crescita della spesa sanitaria è stato dell'ordine del 7 per cento l'anno. La crescita della spesa sanitaria spiega oltre la metà dell'incremento dell'incidenza sul prodotto del complesso delle spese primarie correnti nell'ultimo decennio (2,5 punti). L'andamento della spesa sanitaria può essere attribuito solo in parte a fattori strutturali, come l'invecchiamento della popolazione. Le differenze nei livelli e nella dinamica della spesa nelle diverse Regioni evidenziano la presenza di significativi margini di risparmio.

Il passaggio dal controllo della spesa alla definizione di obiettivi per il saldo di bilancio degli enti decentrati è cruciale per proseguire nel processo di decentramento e nel riequilibrio dei conti pubblici. A regime, le regole di bilancio potrebbero fondarsi sul principio del pareggio del saldo corrente di ciascun ente, con forme di flessibilità per tenere conto degli effetti del ciclo economico; per gli investimenti si potrebbe prevedere un limite riferito al complesso della finanza decentrata.

Una struttura di governo decentrata può consentire guadagni di efficienza solo se vi è corrispondenza fra la distribuzione delle responsabilità di spesa e quella delle responsabilità del suo finanziamento. È necessario attribuire a tutti i livelli di governo un'autonomia di prelievo sufficientemente ampia. Il disegno di legge finanziaria muove in tale direzione.

I maggiori ambiti di autonomia tributaria e i meccanismi correttivi automatici previsti dal Patto di stabilità interno possono condurre a un aumento delle pressioni fiscali a livello decentrato. È opportuno che tale incremento trovi compensazione in una riduzione operata a livello centrale.

3.3 Le entrate

Sono previsti interventi che comportano incrementi delle entrate per 22,0 miliardi e misure che riducono il prelievo per 5,3 miliardi; queste ultime riguardano in larga misura le imprese.

Circa un terzo delle maggiori entrate deriva da interventi volti a contrastare l'evasione e l'elusione fiscale e a recuperare base imponibile (7,7 miliardi); un quarto deriva da inasprimenti contributivi (4,8 miliardi); quasi un terzo è atteso dalle norme in materia di trattamento di fine rapporto (6,0 miliardi). La restante parte deriva: dai disegni di legge delega in materia di tassazione delle attività finanziarie e altri aspetti della tassazione (1,1 miliardi); da inasprimenti delle tasse automobilistiche (0,7 miliardi), che riguardano in particolare le auto maggiormente inquinanti; dall'aumento dell'imposizione su successioni e donazioni (0,2 miliardi). L'ampia ristrutturazione dell'Irpef, effettuata con intenti prevalentemente redistributivi, determina maggiori entrate nette valutate in 0,4 miliardi.

La manovra introduce una sanatoria contributiva per favorire l'emersione del lavoro irregolare. La regolarizzazione avviene attraverso il versamento da parte del solo datore di lavoro di una somma pari a due terzi della contribuzione dovuta. La relazione tecnica presentata in Parlamento non fornisce indicazioni sulle maggiori entrate attribuibili a tale provvedimento.

Contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale e recupero di base imponibile. – Viene resa più frequente la revisione degli studi di settore, ne viene estesa l'applicabilità a un numero maggiore di soggetti, si ampliano le basi dati di riferimento e sono accresciute le sanzioni (3,3 miliardi). Vengono previste norme specifiche per i settori dove si stima

che l'evasione sia particolarmente diffusa e sono create situazioni di conflitto di interessi (1 miliardo).

Ne sono esempi la norma che rende i condomini sostituti d'imposta nei contratti di appalto, l'introduzione di nuovi scontrini per le farmacie e le misure di contrasto alle frodi relative all'IVA sugli autoveicoli.

Un insieme di misure modifica le regole di determinazione delle basi imponibili dei principali tributi (2,1 miliardi). Dalle misure volte a rendere più efficace l'attività di riscossione dei tributi sono attesi 1,2 miliardi.

Oltre ad accrescere il gettito e a ridurre l'inequità distributiva insita nei fenomeni di evasione, le misure in questa area possono contribuire a limitare le distorsioni alla concorrenza derivanti dai divari di prelievo tra i diversi contribuenti. È importante che il maggior gettito sia restituito rapidamente al sistema produttivo attraverso la riduzione delle aliquote legali.

Contributi sociali. – Vengono accresciute, in alcuni casi in misura cospicua, le aliquote contributive previdenziali a carico dei lavoratori autonomi e dipendenti, allineando le aliquote effettive a quelle utilizzate per il computo delle prestazioni pensionistiche. Vengono inoltre aumentate le aliquote dei contributi previdenziali riguardanti i lavoratori parasubordinati e gli apprendisti.

L'aumento dei contributi per i parasubordinati e gli apprendisti facilita il conseguimento da parte di queste categorie di montanti contributivi in grado di assicurare pensioni di importo adeguato. Nell'ambito di un regime pensionistico contributivo, che prevede margini di libertà nella scelta dell'età di pensionamento, potrebbe essere opportuno considerare forme di flessibilità anche con riferimento alle aliquote contributive.

Per i lavoratori autonomi, viene accelerato il previsto processo di convergenza delle aliquote effettive a quella di computo, pari al 20 per cento. L'aumento è in media di 1,7 punti nel 2007, al 19,5 per cento, e di 0,5 punti nel 2008. L'aliquota contributiva dei lavoratori parasubordinati aumenta dal 17,9 al 23 per cento; l'incremento riguarda i soggetti non iscritti ad altre gestioni previdenziali. Per gli altri lavoratori parasubordinati iscritti alla gestione separata l'aliquota viene elevata al 16 per cento. L'aliquota a carico dei lavoratori dipendenti sale di 0,3 punti, portando l'aliquota complessiva al 33,0 per cento, in linea con quella di computo. Viene inoltre accresciuta al 10 per cento l'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro per gli apprendisti. Si proroga infine, per un periodo di tre

anni, il contributo a carico dei percettori di pensioni di importo elevato, riducendo la soglia di esenzione.

Deleghe in materia di riordino della tassazione. – I disegni di legge delega prevedono che il Governo sia autorizzato a emanare decreti legislativi per il riordino del trattamento tributario dei redditi di natura finanziaria e delle norme in materia di riscossione, accertamento e catasto dei fabbricati.

La prima delega concerne una revisione generale della tassazione dei redditi da capitale e dei redditi diversi derivanti da attività finanziarie. Il criterio ispiratore, condivisibile, è quello del conseguimento della neutralità della tassazione rispetto agli strumenti finanziari e alle modalità di detenzione del risparmio. La principale indicazione concerne il completamento del processo, avviato alla fine degli anni novanta, di convergenza verso un'aliquota unica, non superiore al 20 per cento. Il provvedimento dovrebbe garantire maggiori entrate nel 2007 per non meno di 1,1 miliardi.

3.4 Trattamento di fine rapporto

Viene anticipata al 2007 l'introduzione del meccanismo del silenzio-assenso per la destinazione alla previdenza complementare delle quote maturande del trattamento di fine rapporto (TFR). La metà delle quote non destinate a fondi pensione confluirà in un nuovo Fondo, gestito dall'INPS per conto dello Stato; ciò dovrebbe determinare una riduzione di 5,0 miliardi dell'indebitamento netto del 2007.

L'impatto positivo sul saldo deriva dai versamenti al Fondo (circa 6 miliardi), parzialmente compensati dalle maggiori spese (0,4 miliardi) per prestazioni a carico del Fondo e dalle minori entrate tributarie e contributive (0,6 miliardi) conseguenti alle agevolazioni concesse alle imprese per compensarle dei maggiori oneri finanziari derivanti dallo spostamento di parte del TFR alla previdenza complementare. Nei prossimi anni gli sgravi contributivi verrebbero concessi anche a fronte dei versamenti al Fondo.

Questa operazione costituisce di fatto un prestito, con un onere implicito per il bilancio pubblico potenzialmente superiore a quello dei titoli di Stato. L'INPS dovrà restituire le quote di TFR versate al Fondo, con la relativa rivalutazione, attualmente pari a circa il 3 per cento annuo; a tale onere si aggiungerà, dal 2008, la compensazione prevista per le imprese.

La quota di risparmio destinata nel nostro Paese alla previdenza complementare è modesta. Un suo rapido aumento, che la avvicini per dimensioni a quella che si registra nella maggior parte degli altri paesi sviluppati, è essenziale per definire un assetto sostenibile del nostro sistema pensionistico, cruciale per la ripresa della crescita del Paese. È importante che dalla creazione del Fondo presso l'INPS non derivi una riduzione dei flussi di risparmio in direzione della previdenza complementare; occorre ampliare le possibilità di scelta per i lavoratori circa l'impiego del proprio risparmio previdenziale.

L'intervento può determinare **problemi di liquidità per le imprese**, soprattutto per quelle di minori dimensioni.

Vi sono incertezze riguardanti la contabilizzazione tra le entrate dei versamenti al Fondo. Al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo stabilito per l'indebitamento netto, si prevede che alcune spese possano essere effettuate solo dopo che la contabilizzazione dell'operazione abbia ricevuto parere favorevole da Eurostat. Tali erogazioni, complessivamente pari a 5,2 miliardi, riguardano per l'80 per cento interventi in conto capitale; esse includono circa 2,4 miliardi di erogazioni in favore delle Ferrovie. In caso di parere negativo si determinerebbe un sostanziale azzeramento delle maggiori spese in conto capitale previste dalla manovra.

3.5 *L'intervento sull'Irpef*

È stata ampiamente ridisegnata la struttura dell'imposta personale sul reddito, rimodulando la curva delle aliquote e sostituendo le deduzioni dall'imponibile introdotte nel 2003 e nel 2005 con detrazioni dall'imposta. La finalità principale dell'intervento è quella di spostare parte del carico fiscale dai contribuenti con redditi più bassi a quelli che si situano nella parte più alta della distribuzione del reddito. Nel complesso, viene stimato un effetto netto accrescitivo sul gettito di 0,4 miliardi.

Per valutare gli effetti sul reddito disponibile delle famiglie italiane di questa rimodulazione dell'Irpef, occorre tenere conto anche delle altre misure riguardanti gli assegni familiari e i contributi previdenziali; inoltre, vanno considerati gli effetti automatici derivanti dal drenaggio fiscale. L'entità dei risparmi e degli aggravi di imposta derivanti dalle modifiche dipende dalla composizione familiare e dalla tipologia del reddito percepito: da lavoro dipendente o autonomo. **In assenza di carichi familiari, tra il 2006 e il 2007 il carico fiscale si riduce, a parità di redditi reali, solo per alcune fasce di lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi (compresi tra 9.000 e 15.000 euro).**

Le modifiche agli assegni familiari, per i quali si stanziavano 1,4 miliardi, non sono ancora state precisate. Sulla base dell'ipotesi di ripartizione di tali risorse formulata nella relazione di accompagnamento al disegno di legge finanziaria, **in presenza di carichi familiari le fasce di lavoratori dipendenti il cui carico fiscale diminuisce tra il 2006 e il 2007 si ampliano notevolmente. Anche alcune fasce di lavoratori autonomi registreranno una riduzione del carico.**

In base ai dati di contabilità nazionale un **lavoratore dipendente del settore dell'industria** guadagnava nel 2005 una retribuzione lorda media pari a 23.100 euro. **In assenza di carichi familiari**, con la nuova struttura dell'Irpef, a parità di reddito nominale, questo lavoratore risparmierebbe in termini di imposta circa 60 euro all'anno. Tenendo conto dell'aumento dei contributi sociali il risparmio si riduce a circa 10 euro. Valutando anche l'impatto del drenaggio fiscale sul prelievo dell'Irpef, a parità di reddito imponibile in termini reali, l'effetto complessivo è un aggravio del prelievo tra il 2006 e il 2007 di circa 120 euro; sulla base della citata ipotesi di modifica degli assegni familiari, **in presenza di coniuge e due figli a carico** l'onere fiscale si riduce invece tra il 2006 e il 2007 di 230 euro.

3.6 *Gli sgravi per le imprese*

Con riferimento agli sgravi per le imprese, l'intervento principale è rappresentato dalla graduale introduzione di nuove deduzioni dalla base imponibile dell'IRAP connesse con il costo del lavoro (2,5 miliardi nel 2007 e 4,4 nel 2008); la misura è volta a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro.

Le nuove deduzioni sono poste in alternativa a quelle già esistenti e verranno scelte dalle imprese in base a un calcolo di convenienza. Esse non si applicano alle imprese finanziarie e a quelle fornitrici di servizi di pubblica utilità, sono più elevate nel Mezzogiorno e si riferiscono esclusivamente agli occupati a tempo indeterminato.

La precedente normativa prevedeva un abbattimento della base imponibile IRAP per le imprese con base imponibile entro la soglia di 180.000 euro e una deduzione fissa per ciascun dipendente, fino a un massimo di cinque. Era, altresì, previsto un trattamento fiscale maggiormente favorevole nel caso di aumento dell'occupazione, con incentivi più elevati per le nuove assunzioni in aree economicamente svantaggiate.

Le nuove deduzioni, non cumulabili con quelle appena menzionate, prevedono un abbattimento della base imponibile proporzionale al numero di dipendenti a tempo indeterminato, nonché la possibilità di dedurre i contributi previdenziali relativi ai lavoratori. Con riferimento alle nuove

assunzioni che determinano un incremento dell'occupazione, viene ulteriormente aumentata la maggiorazione già prevista nel caso di lavoratrici donne.

La riduzione del cuneo fiscale a carico delle imprese è pari a quasi 2,5 punti della retribuzione lorda nel caso delle imprese del Centro-Nord che non fruiscono già delle deduzioni esistenti, ha entità superiore nel Mezzogiorno. I benefici risultano inferiori per le imprese di minori dimensioni, che fruiscono delle deduzioni esistenti; gli sgravi sono minori quanto più piccolo è il numero di dipendenti.

Nel 2003, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati sulle dichiarazioni IRAP, l'80 per cento delle imprese italiane dichiarava una base imponibile inferiore a 180.000 euro e già fruiva di deduzioni alternative a quelle proposte dal Governo. Per queste imprese, di piccole dimensioni, il taglio del cuneo fiscale è significativamente inferiore ai 2 punti nel caso si collochino nel Centro-Nord.

La riduzione degli oneri per le imprese, che si aggiunge allo sgravio contributivo di 1 punto percentuale entrato in vigore all'inizio del 2006, attenua le distorsioni nel mercato del lavoro e rafforza nel breve termine la competitività del sistema produttivo. Nel medio termine, gli effetti della misura dipenderanno dai comportamenti degli operatori economici.

Vengono inoltre introdotti crediti d'imposta per spese sostenute in attività di ricerca e, relativamente agli anni 2007-2013, per investimenti in beni strumentali nelle regioni del Mezzogiorno. Il minor gettito, che inizierà a manifestarsi dal 2008, è stimato in 1,2 miliardi a regime.

A completare il quadro degli sgravi, vengono prorogate al 2007 alcune agevolazioni fiscali concesse in anni precedenti (1,1 miliardi).

4. Alcune valutazioni

In occasione dell'audizione parlamentare sul DPEF avevo rilevato che la politica economica deve ora affrontare congiuntamente i problemi della crescita e della finanza pubblica.

Con riferimento alla finanza pubblica sottolineavo che era imperativo porre nuovamente il rapporto tra debito pubblico e prodotto su un sentiero di discesa e che la prima tappa del necessario percorso di riequilibrio dei conti pubblici consisteva nella realizzazione nel 2007 di un disavanzo inferiore al 3 per cento. Tale risultato eviterebbe ripercussioni negative sui mercati finanziari; permetterebbe di chiudere la procedura per disavanzi eccessivi aperta nei confronti dell'Italia in sede europea.

È importante cogliere l'opportunità offerta da questa fase di ripresa dell'attività economica per realizzare le azioni di risanamento.

Dall'esame della manovra di bilancio emerge la volontà del Governo di perseguire con decisione questo obiettivo.

La quantificazione degli effetti di alcuni provvedimenti è ovviamente soggetta a un certo grado di incertezza. Ciò si applica, in particolare, alle misure in materia di contrasto dell'evasione e dell'elusione, i cui effetti dipendono anche dai comportamenti dei contribuenti, e ad alcune misure volte a contenere la spesa. È necessario monitorare nel corso dell'anno l'effettivo conseguimento dei risultati attesi per l'indebitamento.

La manovra lascia sostanzialmente invariate nel 2007 le spese correnti rispetto agli andamenti tendenziali.

Lo scorso luglio sottolineavo che il peggioramento dei saldi registrato negli ultimi anni è largamente dovuto alla dinamica della spesa corrente e rilevavo che era necessario intervenire, con misure di carattere strutturale, su tutti i principali comparti.

Le valutazioni ufficiali indicano per i comparti della scuola, della sanità e della finanza decentrata risparmi crescenti nel tempo. È importante che l'azione divenga più incisiva e sia estesa ad altri comparti.

La manovra non incide sulle tendenze della spesa per pensioni. Una più organica riforma delle regole del sistema previdenziale è stata posticipata all'inizio del prossimo anno. Essa troverà riferimento nel Memorandum di intesa sottoscritto dal Governo e dalle maggiori Confederazioni sindacali. Come ho già avuto modo di segnalare nelle mie Considerazioni finali, **sono soprattutto necessarie misure in**

grado di aumentare l'età effettiva di pensionamento, così da conciliare l'erogazione di pensioni di importo adeguato con la sostenibilità finanziaria del sistema contributivo. È necessario agire con tempestività prima che le pressioni all'aumento della spesa derivanti dal processo di invecchiamento della popolazione si manifestino appieno.

Una riforma delle regole nel settore pensionistico pubblico può trovare sostegno in azioni che inducano i lavoratori a destinare una frazione adeguata del proprio reddito alla previdenza complementare. Va resa disponibile una adeguata informazione in merito alle prestazioni fornite dalla previdenza pubblica e sulle varie opzioni disponibili nell'ambito della previdenza complementare, in particolare sui loro diversi profili di rischio. È necessario promuovere la concorrenza tra tutte le istituzioni finanziarie, con benefici in termini di minori costi di gestione.

Gli effetti restrittivi sull'attività economica derivanti dalla manovra potrebbero essere mitigati dalla riduzione del costo del lavoro per le imprese e dallo spostamento della spesa in favore di quella in conto capitale. È però importante che la manovra non influisca negativamente sulle aspettative degli operatori economici.

In un'ottica di medio e lungo termine, la manovra presenta alcuni aspetti problematici. La correzione, in termini netti, è affidata interamente ad aumenti delle entrate. Questa scelta riflette anche la maggiore rigidità della spesa nel breve periodo.

La realizzazione della manovra dovrebbe determinare per il secondo anno consecutivo un **aumento del peso delle entrate sul prodotto**. Dopo l'innalzamento di 0,8 punti atteso per il 2006, nel 2007 si potrebbe registrare un aumento superiore a mezzo punto percentuale. La pressione fiscale si porterebbe in prossimità dei livelli più elevati registrati in passato nel nostro Paese.

Gli interventi sui contributi sociali e la riforma dell'Irpef, unitamente agli effetti automatici del drenaggio fiscale, determinano per molti contribuenti un **aumento delle aliquote medie di prelievo**. Le aliquote marginali effettive, rilevanti per valutare le potenzialità distorsive dell'imposta, rimangono elevate. Per tutti i redditi superiori all'area di esenzione dall'imposta (si veda l'allegato 2), l'aliquota marginale è pari ad almeno il 30 per cento per i lavoratori dipendenti e ad almeno il 25 per cento per gli autonomi. La riforma determina un aumento di tale aliquota per ampie fasce di contribuenti.

Sono particolarmente apprezzabili alcuni aspetti fondamentali della manovra: lo sforzo per accrescere la dotazione di infrastrutture, la riduzione del ricorso a condoni o a sanatorie, l'impegno a contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, la riduzione dell'IRAP, che peraltro deve rappresentare solo un primo passo.

Tuttavia, frequenti cambiamenti della struttura del sistema tributario accrescono l'incertezza, con effetti negativi sull'attività economica. I benefici attesi dai cambiamenti vanno inoltre attentamente confrontati con gli oneri che essi necessariamente comportano per i contribuenti e per l'Amministrazione finanziaria.

La ripartizione dell'aggiustamento degli squilibri tra entrate e spese può influire sia sulla persistenza della correzione sia sulle prospettive di sviluppo dell'economia. L'evidenza empirica disponibile indica, in prevalenza, che le correzioni di bilancio operate attraverso il controllo della dinamica della spesa hanno effetti più duraturi. Un incremento della pressione fiscale aumenta le distorsioni scoraggiando il lavoro, gli investimenti privati e l'accumulazione di capitale; se gli operatori economici non reputano tale aumento sostenibile non vi è un effetto positivo sulle aspettative, in quanto non si attenua l'incertezza sulle prospettive dei conti pubblici. Viceversa, l'impatto di una politica di bilancio restrittiva potrebbe essere mitigato nel medio periodo agendo prevalentemente sul controllo della spesa corrente, soprattutto se gli interventi accrescono l'efficienza nella produzione dei servizi pubblici. È essenziale realizzare con rapidità le riforme necessarie nei principali comparti di spesa: un loro rinvio potrebbe solo rendere più oneroso l'aggiustamento.

Allegato 1: Le entrate tributarie nei primi nove mesi dell'anno

Nei primi nove mesi dell'anno le entrate tributarie di cassa del bilancio dello Stato sono cresciute dell'11,5 per cento (26,4 miliardi). L'incremento risente, per circa due quinti, degli effetti, superiori alle attese, dei provvedimenti discrezionali inclusi nella manovra di bilancio per il 2006 e del verificarsi di eventi favorevoli.

Relativamente alle misure discrezionali, la manovra per il 2006 conteneva provvedimenti di inasprimento del prelievo sulle imprese con effetti sul gettito dell'Ires, la riapertura dei termini per il versamento di alcune imposte sostitutive una tantum, una norma che ha modificato il trattamento fiscale degli utili della Banca d'Italia.

Gli eventi favorevoli che hanno influito sul gettito riguardano: i pagamenti di arretrati contrattuali nel settore pubblico e privato; la concentrazione dei rimborsi di un numero elevato di buoni postali nel 2005, a cui corrisponde nell'anno successivo il versamento dell'imposta sostitutiva sugli interessi; il buon andamento dei corsi azionari nel 2005 e l'esaurirsi dei crediti d'imposta da parte di molti gestori del risparmio, che hanno influito sul saldo dell'imposta sostitutiva sul risparmio gestito; il versamento dell'imposta sulle riserve matematiche delle assicurazioni, non effettuato nel 2005 (in quanto anticipato al dicembre del 2004).

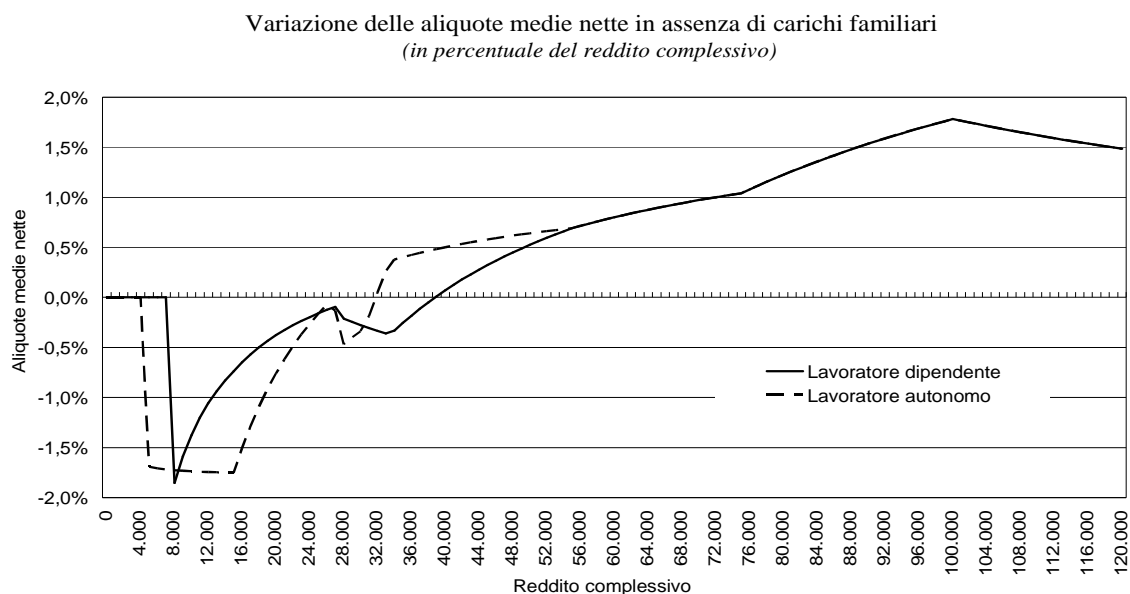
Al netto delle misure discrezionali e degli eventi favorevoli appena menzionati, le entrate tributarie dei primi nove mesi sono cresciute di oltre il 6 per cento, trainate dal gettito delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente e da quello dell'IVA. L'aumento delle ritenute, coerente con le previsioni, riflette la progressività dell'Irpef, accentuatasi negli ultimi anni con i provvedimenti di riforma, che determina rilevanti effetti di drenaggio fiscale. La dinamica dell'IVA, superiore alle attese, è in parte associata all'andamento del prezzo del petrolio.

Allegato 2: Le modifiche apportate alla struttura dell'Irpef

Le modifiche hanno riguardato le principali componenti della struttura dell'Irpef. In particolare, le aliquote legali sono state aumentate da quattro a cinque; sono state lasciate invariate quella minima e quella massima (23 e 43 per cento). Sono stati significativamente modificati i limiti degli scaglioni di reddito. Le deduzioni di base e per i carichi familiari sono state trasformate in detrazioni di imposta decrescenti al crescere del reddito. Le modifiche hanno determinato un innalzamento della soglia di esenzione da 7.500 a 8.000 euro per i lavoratori dipendenti, da 7.000 a 7.500 euro per i pensionati e da 4.500 a 4.800 euro per i lavoratori autonomi.

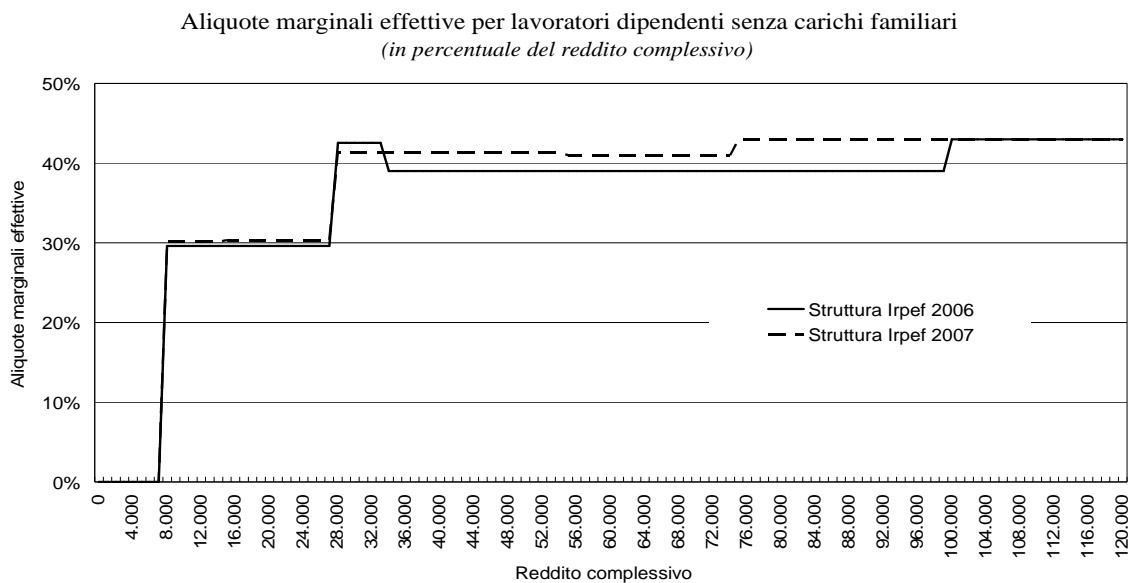
L'entità dei risparmi e degli aggravi di imposta derivanti dalle modifiche all'Irpef dipende dalla composizione familiare e dalla tipologia del reddito percepito (da lavoro dipendente, autonomo o da pensione). In questo allegato il confronto del carico fiscale tra il 2006 e il 2007 si concentra sul contribuente senza carichi familiari. Le informazioni attualmente disponibili, che non includono i dettagli sulle modifiche agli assegni familiari, consentono infatti di valutare compiutamente gli effetti della riforma solo con riferimento a questa figura tipo. Risultati più favorevoli di quelli riportati di seguito si otterrebbero per contribuenti che beneficiano dell'aumento degli assegni familiari.

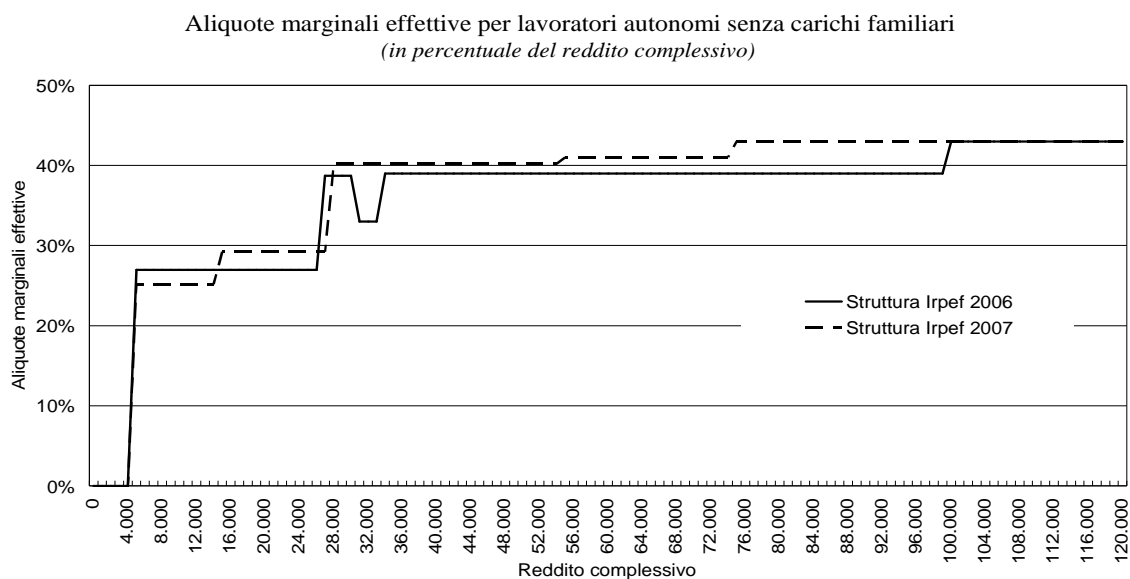
In assenza di carichi familiari, la nuova struttura dell'Irpef determina risparmi di imposta per livelli di reddito entro una soglia pari a circa 38.000 euro nel caso di un lavoratore dipendente e a 31.000 euro nel caso di un lavoratore autonomo (fig. 1).



Gli sgravi sono relativamente più elevati per i lavoratori dipendenti e in corrispondenza delle fasce di reddito più basse. In particolare, il risparmio di imposta risulta al massimo pari all'1,9 per cento (circa 150 euro) per redditi appena superiori a quelli della soglia di esenzione ed è in media pari all'1,4 per cento (circa 140 euro) per redditi fino a 12.000 euro. L'aumento del prelievo, che interessa in misura uguale sia i lavoratori dipendenti sia gli autonomi con redditi più elevati, raggiunge l'1,8 per cento del reddito (circa 1.800 euro) sopra i 100.000 euro.

Le aliquote marginali effettive, rilevanti per valutare le potenzialità distorsive dell'imposta, rimangono elevate. Per tutti i redditi superiori all'area di esenzione dall'imposta, l'aliquota è pari ad almeno il 30 per cento per i lavoratori dipendenti e ad almeno il 25 per cento per i lavoratori autonomi (figg. 2 e 3).





La riforma determina un aumento di tali aliquote per la quasi totalità dei contribuenti. In particolare, in assenza di carichi familiari, le aliquote marginali effettive aumentano per i redditi fino a 27.000 euro e tra 34.000 e 99.000 euro nel caso di lavoratori dipendenti e tra 15.000 e 99.000 nel caso dei lavoratori autonomi.

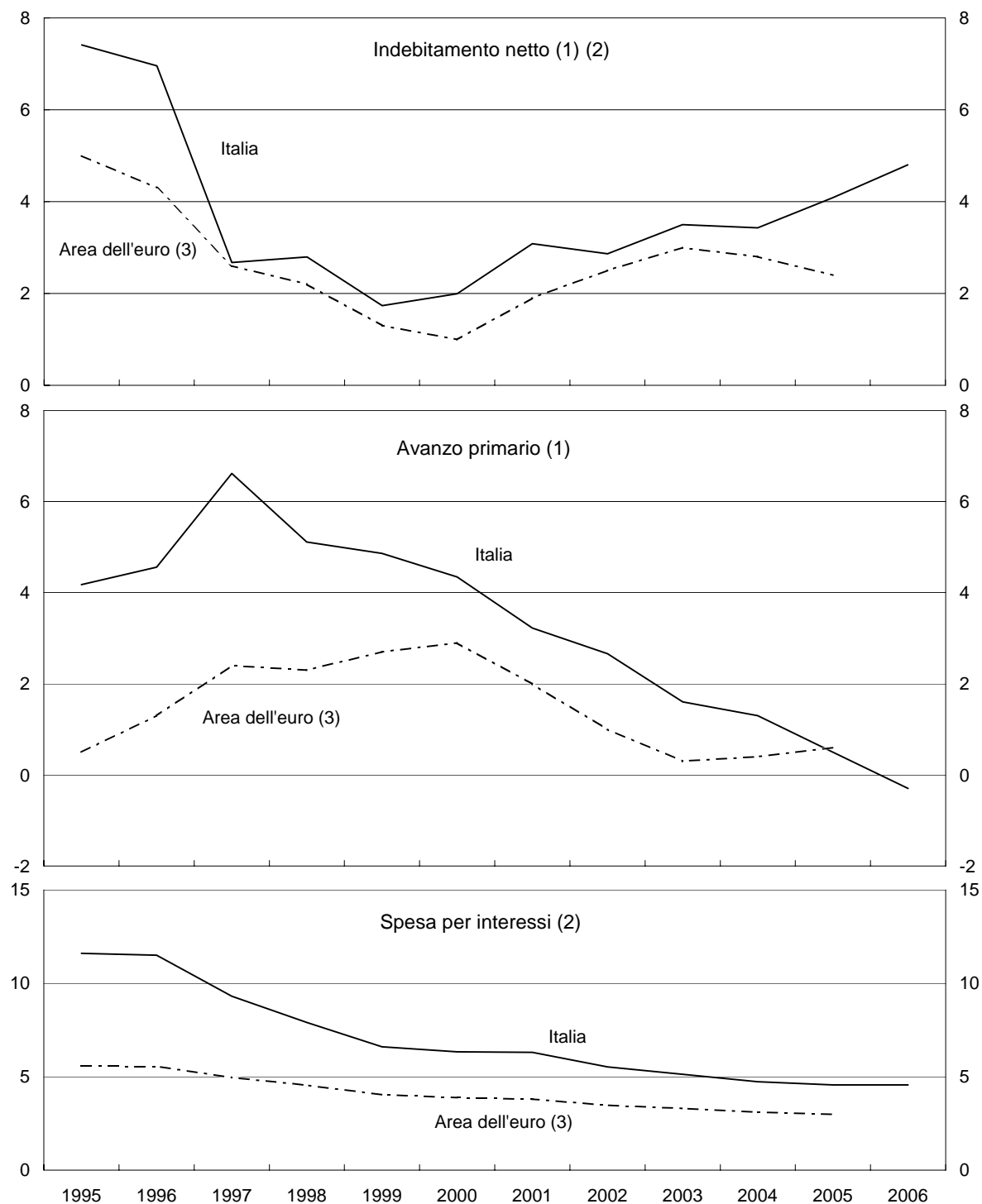
Nel valutare il cambiamento del carico fiscale tra il 2006 e il 2007 vanno considerati anche gli aumenti dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti e autonomi disposti con la manovra di bilancio e gli effetti automatici del drenaggio fiscale. I risparmi di imposta derivanti dalla nuova struttura dell'Irpef vengono in alcuni casi più che compensati dall'aggravio contributivo; esso interessa tutti i livelli di reddito, compresi quelli al di sotto della soglia di esenzione, e in misura relativamente maggiore gli autonomi. Complessivamente, risparmi del carico fiscale sono riscontrabili, nel caso di un lavoratore dipendente, in corrispondenza di redditi tra circa 9.000 e 25.000 euro e, in misura relativamente minore, tra 32.000 e 38.000 euro; nel caso di un lavoratore autonomo, si registrano risparmi per redditi tra 11.000 e 15.000 euro.

Infine, considerando gli effetti del drenaggio fiscale, ossia l'aumento dell'imposta derivante dall'inflazione, tra il 2006 e il 2007 in assenza di carichi familiari l'onere fiscale si riduce, a parità di redditi imponibili ai fini dell'Irpef in termini reali, solo per i lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi (tra 9.000 e 15.000 euro).

GRAFICI E TAVOLE

Fig. 1

**INDEBITAMENTO NETTO, AVANZO PRIMARIO E SPESA PER
INTERESSI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**
(in percentuale del PIL)



Fonte: per gli anni 1995-2005, elaborazioni su dati Istat e Commissione europea; per il 2006, stime incluse nella Relazione previsionale e programmatica per il 2007.

(1) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS. La stima per il 2006 include il peggioramento del saldo derivante dalla sentenza della Corte di giustizia europea circa la detraibilità dell'IVA (1,2 per cento del PIL).

(2) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement.

(3) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati.

Fig. 2

DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: LIVELLO E DETERMINANTI DELLA SUA VARIAZIONE

(in percentuale del PIL)

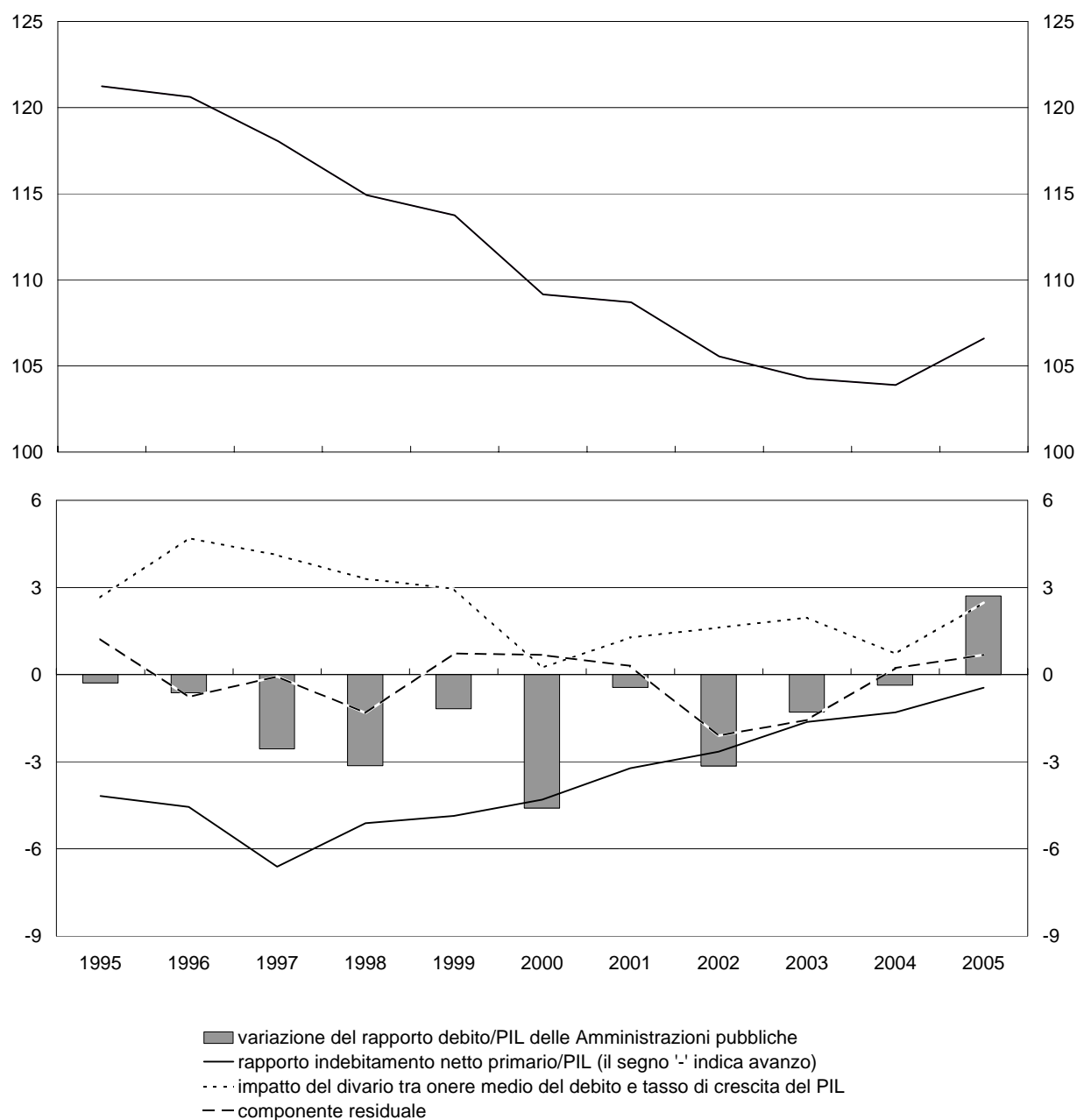
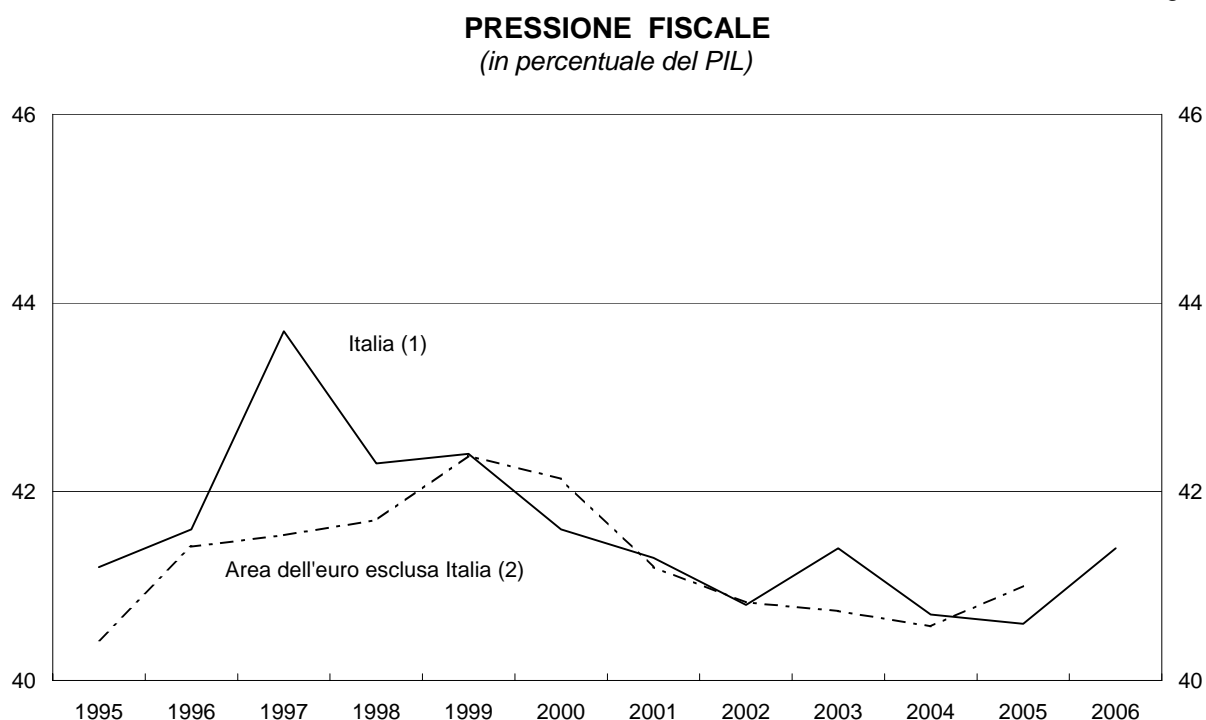


Fig. 3

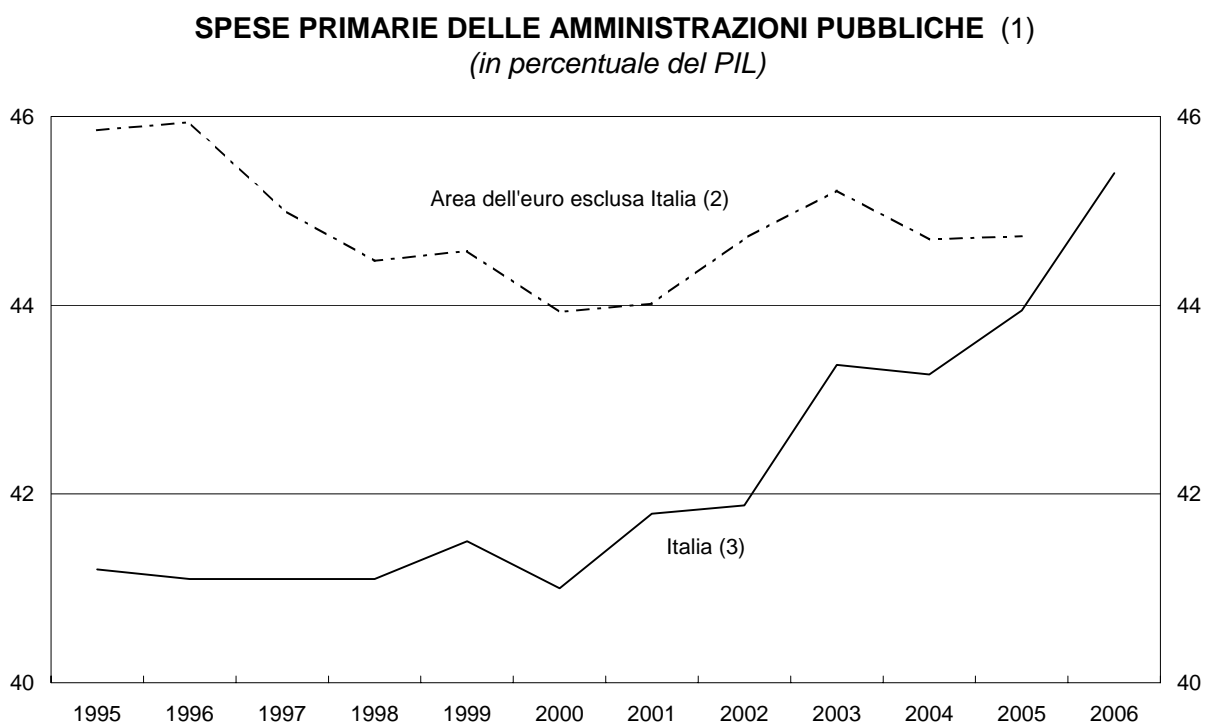


Fonte: per gli anni 1995-2005, elaborazioni su dati Istat e Commissione europea; per il 2006, stime incluse nella Relazione previsionale e programmatica per il 2007.

(1) Il dato del 2006 tiene conto del minor gettito atteso a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea circa la detraibilità dell'IVA.

(2) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati.

Fig. 4



Fonte: per gli anni 1995-2005, elaborazioni su dati Istat e Commissione europea; per il 2006, stime incluse nella Relazione previsionale e programmatica per il 2007.

(1) Questa voce registra, con segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico; non include i proventi delle licenze UMTS portati anche essi in riduzione delle spese nella contabilità nazionale.

(2) Per omogeneità di confronto, l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati.

(3) Il dato del 2006 tiene conto dei maggiori oneri attesi in connessione con la sentenza della Corte di giustizia europea circa la detraibilità dell'IVA.

Fig. 5

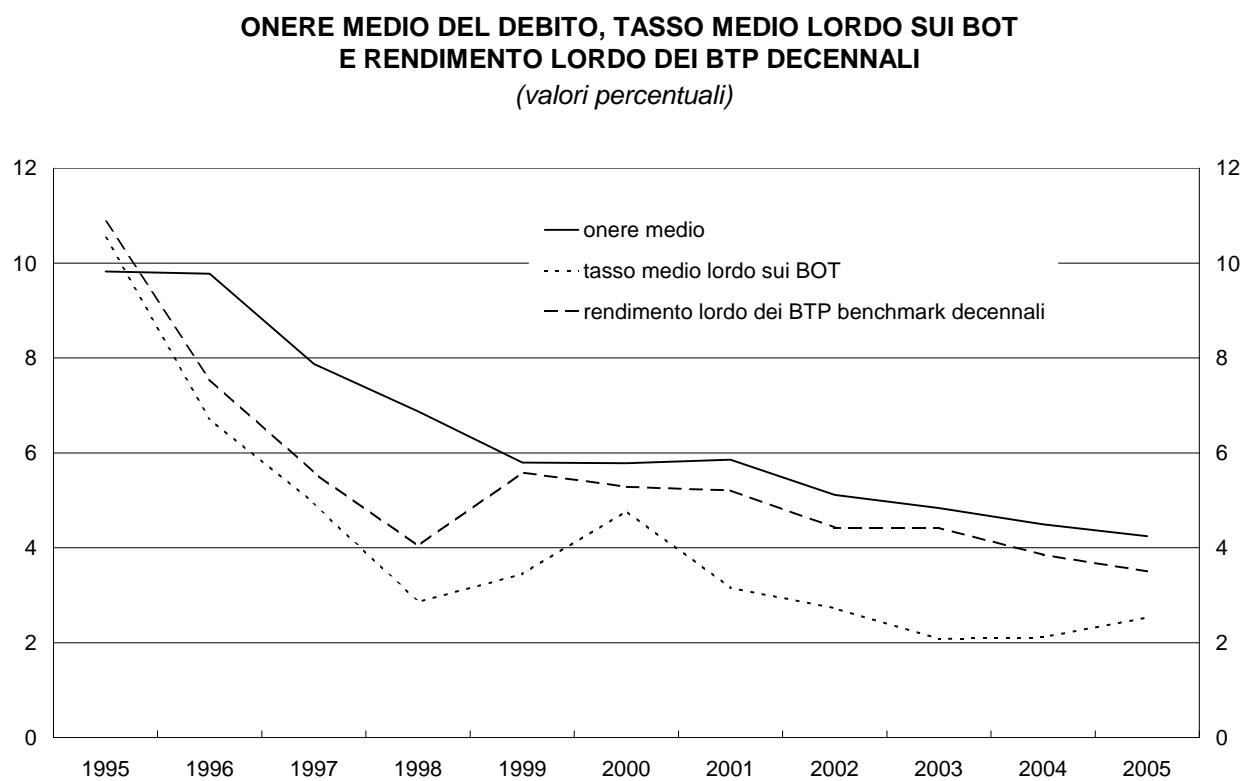


Fig. 6

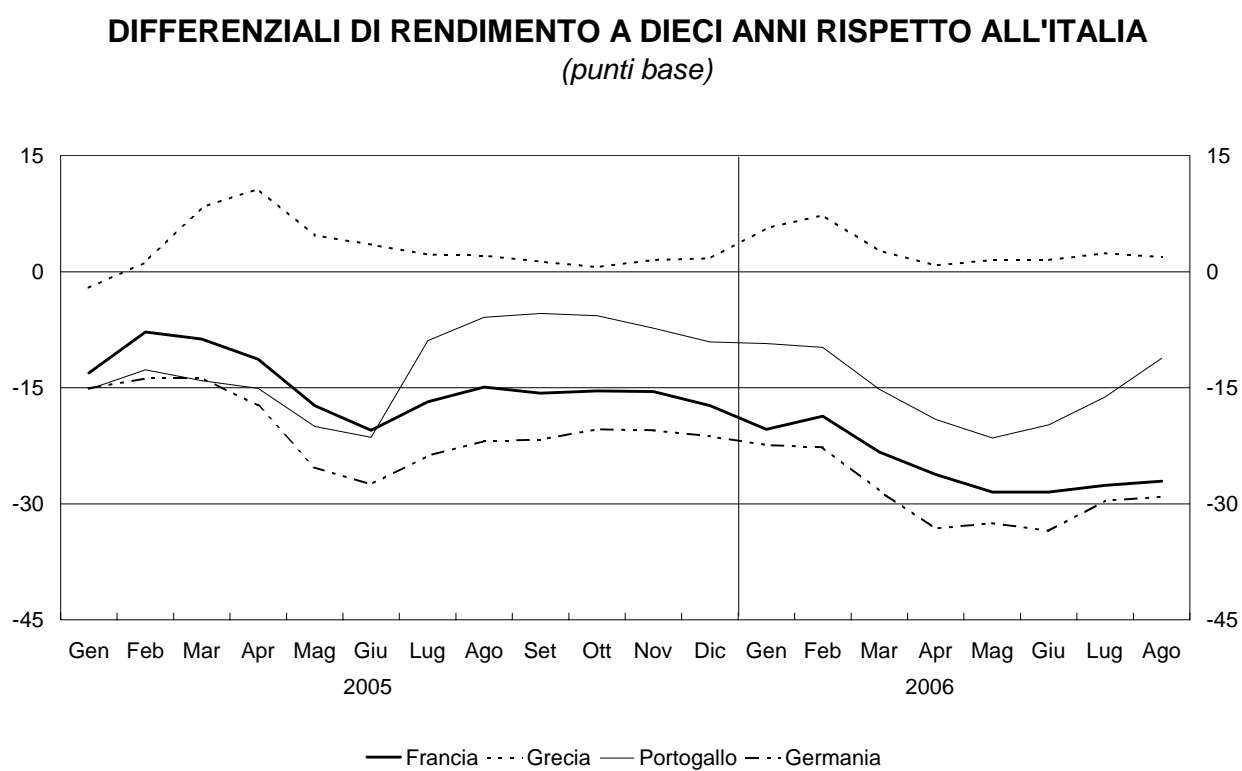
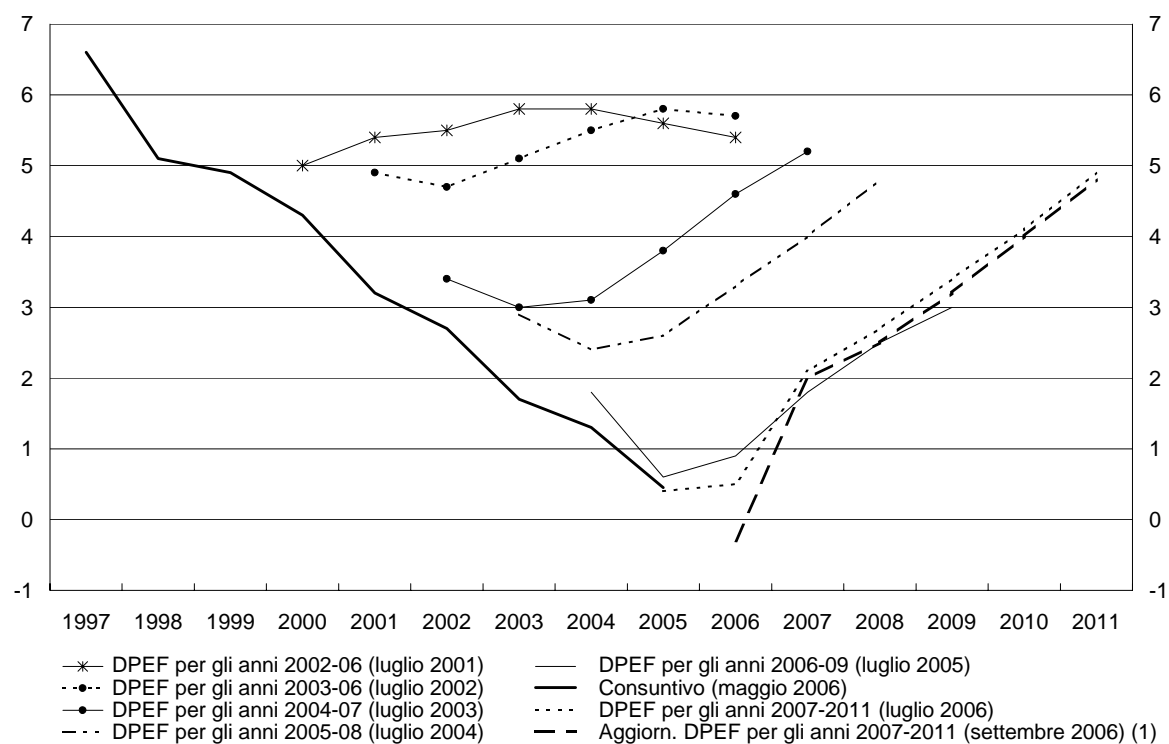


Fig. 7

AVANZO PRIMARIO: OBIETTIVI E CONSUNTIVO
(in percentuale del PIL)



(1) La stima per il 2006 include il peggioramento del saldo derivante dalla sentenza della Corte di giustizia europea circa la detraibilità dell'IVA (1,2 per cento del PIL).

**PRINCIPALI INDICATORI DI BILANCIO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**
(miliardi di euro)

V o c i	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (4)
Avanzo primario (2) <i>in percentuale del PIL</i>	45,8 4,6	69,4 6,6	55,8 5,1	54,8 4,9	51,8 4,3	40,3 3,2	34,4 2,7	21,7 1,6	18,1 1,3	6,4 0,5	-4,0 -0,3
Spesa per interessi (3) <i>in percentuale del PIL</i>	115,6 11,5	97,4 9,3	86,3 7,9	74,4 6,6	75,6 6,3	78,8 6,3	71,5 5,5	68,5 5,1	65,8 4,7	64,5 4,6	67,1 4,6
Indebitamento netto (2) (3) <i>in percentuale del PIL</i>	69,8 7,0	28,1 2,7	30,5 2,8	19,6 1,7	23,8 2,0	38,5 3,1	37,1 2,9	46,8 3,5	47,6 3,4	58,2 4,1	71,1 4,8
Fabbisogno complessivo <i>in percentuale del PIL</i>	73,2 7,3	19,0 1,8	28,5 2,6	15,4 1,4	26,0 2,2	56,9 4,6	37,8 2,9	40,2 3,0	49,5 3,6	70,5 5,0	........
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari <i>in percentuale del PIL</i>	76,4 7,6	30,0 2,9	36,4 3,3	38,0 3,4	41,4 3,5	61,5 4,9	39,7 3,1	57,0 4,3	57,8 4,2	75,1 5,3	........
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari <i>in percentuale del PIL</i>	69,4 6,9	30,2 2,9	33,9 3,1	31,8 2,8	36,8 3,1	52,2 4,2	34,4 2,7	48,5 3,6	57,3 4,1	74,7 5,3	........
Debito <i>in percentuale del PIL</i>	1.210,7 120,6	1.238,1 118,1	1.254,2 114,9	1.281,9 113,7	1.300,0 109,1	1.357,3 108,7	1.367,2 105,6	1.392,3 104,3	1.443,0 103,9	1.510,8 106,6	.... 107,6

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche degli anni 1996-2005, elaborazioni su dati Istat; per il 2006, stime incluse nella Relazione previsionale e programmatica per il 2007.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(2) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS portati in riduzione delle spese nella contabilità nazionale.

(3) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement.

(4) I dati tengono conto degli oneri connessi con la sentenza della Corte di giustizia europea circa la detraibilità dell'IVA.

ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)
(in percentuale del PIL)

V o c i	1996	1997	1998 (2)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (3)
Imposte dirette	15,1	15,8	14,3	14,9	14,4	14,7	13,9	13,4	13,3	13,3	13,9
Imposte indirette	11,6	12,2	15,1	14,9	14,7	14,2	14,3	14,0	14,1	14,2	14,3
Entrate tributarie correnti	26,7	28,0	29,3	29,8	29,1	28,9	28,2	27,4	27,4	27,6	28,2
Contributi sociali	14,7	15,0	12,6	12,5	12,4	12,3	12,5	12,6	12,7	12,9	12,8
Entrate fiscali correnti	41,4	43,0	42,0	42,3	41,5	41,2	40,6	40,0	40,1	40,5	41,0
Imposte in conto capitale	0,3	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	1,3	0,6	0,1	0,4
Pressione fiscale	41,6	43,7	42,3	42,4	41,6	41,3	40,8	41,4	40,7	40,6	41,4
Altre entrate correnti	3,9	3,7	3,6	3,6	3,4	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5	3,5
Altre entrate in conto capitale	0,1	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Totale entrate	45,7	47,7	46,2	46,4	45,4	45,0	44,5	45,1	44,6	44,4	45,2

Fonte: per gli anni 1996-2005, elaborazioni su dati Istat; per il 2006, stime incluse nella Relazione previsionale e programmatica per il 2007.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(2) Le variazioni rispetto all'anno precedente riflettono l'introduzione dell'IRAP e la contestuale abolizione dell'Ilor, dei contributi sanitari e di altri tributi minori.

(3) I dati tengono conto del minor gettito atteso a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea circa la detraibilità dell'IVA.

SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)
(in percentuale del PIL)

V o c i	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (4)
Redditi da lavoro dipendente	11,3	11,5	10,6	10,6	10,4	10,5	10,6	10,8	10,8	11,0	11,1
Consumi intermedi	4,9	4,8	4,9	5,0	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	} 8,2
Prestazioni sociali in natura acquisite sul mercato	1,9	2,0	2,0	2,1	2,3	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	
Prestazioni sociali in denaro	16,5	17,0	16,7	16,9	16,4	16,2	16,5	16,8	16,9	17,1	17,2
Interessi	11,5	9,3	7,9	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6
Altre spese correnti	2,8	2,5	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6	3,7
Totale spese correnti	48,9	47,0	45,2	44,2	43,6	43,9	43,8	44,2	44,1	44,5	44,8
di cui: <i>spese correnti al netto degli interessi</i>	37,4	37,7	37,3	37,6	37,3	37,6	38,3	39,1	39,3	39,9	40,2
Investimenti fissi lordi (2)	2,2	2,2	2,3	2,4	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,6
Altre spese in conto capitale (3)	1,5	1,2	1,4	1,5	1,4	1,8	1,9	1,9	1,5	1,7	2,6
Totale spese in conto capitale (2) (3)	3,7	3,4	3,8	3,9	3,7	4,2	3,6	4,3	3,9	4,0	5,2
Totale spese (2) (3)	52,6	50,3	49,0	48,1	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,5	50,0
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2) (3)</i>	41,1	41,1	41,1	41,5	41,0	41,8	41,9	43,4	43,3	43,9	45,4

Fonte: per gli anni 1996-2005, elaborazioni su dati Istat; per il 2006, stime incluse nella Relazione previsionale e programmatica per il 2007.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(2) Questa voce registra, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico.

(3) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL nel 2000); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "altre spese in conto capitale".

(4) I dati tengono conto dei maggiori oneri attesi in connessione con la sentenza della Corte di giustizia europea circa la detraibilità dell'IVA.

FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(milioni di euro)

	Anno			Primi 8 mesi		
	2003	2004	2005	2004	2005	2006 (1)
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	48.509	57.277	74.653	53.431	63.376	50.662
Regolazioni debiti	8.537	533	403	237	362	100
- in titoli	575	2	11	2	11	2
- in contanti	7.961	531	393	235	351	99
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	57.046	57.810	75.057	53.668	63.738	50.762
Dismissioni	-16.855	-8.307	-4.569	-15	-4.025	-38
Fabbisogno complessivo	40.191	49.503	70.488	53.652	59.713	50.724
FINANZIAMENTO						
Monete e depositi (2)	-37.658	16.364	21.574	17.242	17.794	12.058
- di cui: raccolta postale	-62.686	-1.187	-4.177	-123	-1.176	-3.135
Titoli a breve termine	6.057	-998	-924	26.622	20.501	19.845
Titoli a medio e a lungo termine	23.074	41.628	40.252	46.352	49.583	45.235
Prestiti delle IFM	-5.580	-1.409	5.593	-858	1.497	1.267
Altre operazioni (3)	54.299	-6.081	3.993	-35.705	-29.662	-27.680
- di cui: depositi presso la Banca d'Italia	8.022	-2.578	1.197	-34.545	-30.467	-37.098
per memoria: fabbisogno finanziato all'estero	6.817	4.811	4.220	5.643	5.161	-923

(1) Dati provvisori.

(2) Raccolta postale, monete in circolazione e depositi in Tesoreria di enti non appartenenti alle Amministrazioni pubbliche.

(3) Depositi presso la Banca d'Italia, operazioni di cartolarizzazione e prestiti della Cassa depositi e prestiti spa in favore delle Amministrazioni pubbliche.

IL QUADRO PROGRAMMATICO E TENDENZIALE NEL DPEF DEL LUGLIO 2006 E NEL RELATIVO AGGIORNAMENTO DEL SETTEMBRE 2006
(in percentuale del PIL)

	2005	2006				2007				2008				2009				2010				2011			
	consuntivo	Programmatico		Tendenziale		Programmatico		Tendenziale		Programmatico		Tendenziale		Programmatico		Tendenziale		Programmatico		Tendenziale		Programmatico		Tendenziale	
		luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.	luglio	sett.
Indebitamento netto	4,1	4,0	4,8	4,0	4,8	2,8	2,8	4,1	....	2,2	2,2	4,1	....	1,6	1,5	4,1	....	0,8	0,7	3,9	....	0,1	-0,1	3,8	....
Avanzo primario	0,5	0,5	-0,3	0,5	-0,3	2,1	2,0	0,8	....	2,7	2,5	0,8	....	3,4	3,2	1,1	....	4,1	4,0	1,3	....	4,9	4,8	1,5	....
Spesa per interessi	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,8	4,8	4,8	....	4,9	4,8	5,0	....	5,0	4,7	5,1	....	5,0	4,7	5,2	....	5,0	4,7	5,3	....
Debito	106,6	107,7	107,6	107,7	107,6	107,5	106,9	108,5	....	107,0	105,4	109,5	....	105,1	103,5	110,0	....	102,6	100,7	110,2	....	99,7	97,8	110,5	....

**EFFETTI DEGLI INTERVENTI SUL CONTO ECONOMICO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**
(milioni di euro)

ENTRATE	
Maggiori entrate	22.000
Contrasto all'evasione e all'elusione fiscale	7.690
<i>Studi di settore</i>	3.290
<i>Accertamento e contrasto all'evasione e all'elusione</i>	1.080
<i>Disposizioni per recupero di base imponibile</i>	2.120
<i>Riscossione di tributi iscritti a ruolo</i>	1.200
Trasferimento di una parte del TFR all'INPS	6.010
Contributi sociali	4.760
Delega in materia di redditi di natura finanziaria	1.100
Tasse automobilistiche	700
Modifiche Irpef	430
Successioni e donazioni	240
Altre entrate	570
<i>di cui: Sanità - Saldo tra maggiori e minori entrate</i>	110
<i>Modifiche imposte dirette per detraibilità auto (al netto della sentenza UE)</i>	80
Valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio pubblico	500
Minori entrate	5.330
Deduzioni IRAP e incentivi all'occupazione femminile	2.450
Proroga regimi di agevolazione fiscale	1.130
Effetti indotti dal trasferimento di una parte del TFR all'INPS	560
Effetti indotti dall'aumento delle aliquote contributive	390
Altre minori entrate	800
INCREMENTO NETTO ENTRATE	16.670
SPESE	
Minori Spese	11.500
Spese correnti	10.040
<i>Patto di stabilità interno</i>	4.380
<i>Sanità</i>	2.950
<i>Consumi intermedi e trasferimenti dei Ministeri</i>	2.100
<i>Pubblico impiego</i>	350
<i>Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche</i>	230
<i>Altro</i>	30
Spese in conto capitale	1.460
<i>Spesa in conto capitale dei Ministeri</i>	1.210
<i>Altro</i>	250
Maggiori spese	13.910
Spese correnti	7.390
<i>Funzionamento forze armate e missioni di pace</i>	1.400
<i>Prestazioni sociali (revisione degli assegni familiari)</i>	1.400
<i>Pubblico impiego</i>	1.070
<i>Trasferimenti correnti a imprese pubbliche</i>	720
<i>Sostegno al settore dell'autotrasporto</i>	520
<i>Prestazioni connesse con le quote di TFR trasferite all'INPS</i>	430
<i>Prestazioni sociali (disoccupazione, mobilità, malattia e maternità)</i>	410
<i>Istruzione</i>	320
<i>Altro</i>	1.120
Spese in conto capitale	4.320
<i>Trasferimenti in favore delle Ferrovie</i>	2.400
<i>Rimozione tetti di spesa</i>	550
<i>Altro</i>	1.370
Altri effetti netti (2)	2.200
INCREMENTO NETTO SPESE	2.410
RIDUZIONE COMPLESSIVA INDEBITAMENTO NETTO	14.260

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali incluse nelle Relazioni tecniche e negli allegati al Disegno di legge finanziaria e al DL 3 ottobre 2006, n. 262 (Camera dei Deputati, atti nn. 1746 e 1750); si tiene conto inoltre degli effetti della delega in materia di redditi di capitale e di redditi diversi di natura finanziaria contenuta nel Disegno di legge delega collegato alla legge finanziaria.

(2) Include gli effetti delle modifiche disposte con le tabelle allegate al disegno di legge finanziaria.